

לא התכנון הלאומי קובע מה יקרה בשטח אלא היישום על פי לחצי כוחות השוק

נחום איצקוביץ

ישראל היא מדינה רווית תכנון לאומי, ובנושא זה אין לה בעיה. אבל הבעיה קיימת, והיא נעוצה בדילמה הפשוטה: איך מיישמים את התכנון הלאומי, והאם מיישמים אותו בכלל? על פי תפיסת עולמי התכנון הלאומי צריך לשרת מטרות לאומיות אמיתיות, אך נדמה לי כי במקרים לא מעטים התכנון הלאומי מיישם מטרות של אספקת ביקושים, "מתמסר" או אף נכנע לכוחות שוק חזקים מאוד של קבלנים גדולים ואף ללחצים משמעותיים של כוחות "ירוקים" שמכוונים, למעשה, את מה שקורה בשטח בפועל. מן הטעם הזה נראה לי כי מדינת ישראל אינה צריכה להוכיח שיש בה כלי התכנון, אלא צריכה לעמוד במבחן התוצאה, היינו, יישום התכנון.

כדי לבדוק אם אכן עמדנו במבחן התוצאה, ראוי לעקוב אחר ההתפתחויות כמעט מן ההתחלה, ונקודת המוצא הראויה בעיני להיקרא התחלה היא תכנית החלוקה של 1947, המציגה מצב נתון של אוכלוסייה בת כחמש מאות אלף יהודים וכחמש מאות אלף בני מיעוטים, כאשר רוב האוכלוסייה היהודית מרוכזת במישור החוף ומקצתה באזור חיפה. אם בוחנים את השינויים שחלו בישראל על בסיס תכנית החלוקה, ניתן לראות בבירור שבצפון, כולל בחיפה, היוו היהודים כ-37% מהאוכלוסייה, ובשנת 2000 היוו 46%, בעוד הרוב הנותר אינו יהודי. באזור הדרום, מכאן שבע ודרומה, היוו היהודים 81% מהאוכלוסייה בשנת 2000 מול 19% לא יהודים, לעומת 28% יהודים ו-72% לא יהודים כ-1948.

תכנית המתאר הראשונה שאושרה הייתה תמ"א 6, שהיוותה למעשה רק תכנית מנחה שבנתה כלים ראשוניים, אבל גם קבעה קביעות משמעותיות מאוד בתחום החשוב מאוד של פיזור האוכלוסייה, תוך שימת דגש על הגברת האכלוס באזורים דלילי האוכלוסייה בגליל ובנגב. היעד של התכנית מנקודת ראות זאת היה הגדלת חלק האוכלוסייה במחוז הצפון, המשך הגדלת נתח האוכלוסייה במחוז הדרום וכעין צמצום של מגמת גידול האוכלוסייה במחוזות החוף – בתל אביב ובמרכז. זו הייתה

לא התכנון הלאומי קובע מה יקרה בשטח אלא היישום על פי לחצי כוחות השוק

תכנית שמטרתה לשרת יעדים לאומיים. אך מה קרה בפועל, מה התממש מתוך יעדי האוכלוסייה בתמ"א 6 בנתונים הדמוגרפיים בשטח? ב-1973, כאשר התחילו בהכנת התכנית, הגיעה האוכלוסייה היהודית במחוז הצפון ל-54%, בעת שהיעד לשנת העשרים של אותה תכנית עמד על 69%. בפועל הגיע היקף האוכלוסייה בשנת 2000 ל-46%, כלומר היעד של התכנית לא מומש. בחינה של מה שהתרחש במחוז הדרום מעלה מצב דומה. היעד של היקף האוכלוסייה היהודית בשנת 2000 עמד על 91%, אבל בפועל היה הגידול בשיעור של 81% בלבד, כלומר גם כאן לא מומש יעד האוכלוסייה. לעומת זאת, באזור תל אביב, חיפה והמרכז הושג היעד, אף כי במידה חלקית בלבד.

**"תכנון לאומי הוא
דבר חשוב, אבל
כשעל עם ישראל
לבחור בין המרכז
לפריפריה - הוא
בוחר במרכז. לא
נראה שתכנון
לאומי יכול לשנות
את המגמה של
הבחירה הזו."**

הפער בין התכנון לביצוע נותר גם בהמשך הדרך, ואת אפשר לראות בכירור גם בבחינת היעדים שהוצבו בתמ"א 31 שהוכנה ב-1992. בתמ"א זו דובר בפעם הראשונה על חיזוק אזור ירושלים וכמובן גם על הנגב ועל הגליל. אבל בחינה של התפלגויות האוכלוסייה בתכנון מול מה שהתרחש בפועל מעלה שהשינויים שחלו היו מינוריים. בפועל נותר מרווח משמעותי בין יעדי המינימום ליעדי המקסימום, והשינויים לא הגיעו לכדי מימוש יעדי הגידול המתוכנן של האוכלוסייה.

מסתבר שהמציאות לא תמיד תואמת את התכנון, ופעמים לא מעטות קיימת תחלופה בין הביקושים במדינה. אם מדגישים את האפשרות לבצע בינוי בלבה

של ישראל, פירוש הדבר שמונעים את אפשרות הבינוי והפיתוח בפריפריה. כלומר, אנחנו בוחרים לגור במרכז הארץ. וזה מה שקובע את התפלגות האוכלוסייה. אבל למרות ההתפלגות הטבעית הזאת, קיימים כלים, ברמה של התכנון הלאומי, המסוגלים להשפיע על ההתפלגות. הכלי הראשון - מסילות הברזל. בחינה של ההשקעות בתחום זה מעלה את התמונה הבאה: ההשקעה במסילות הברזל בצפון הניבה מסילות באורך של 174 ק"מ, בעוד במרכז מדובר על 400 ק"מ, ובנגב על 256 ק"מ. יהיו מי שיסבירו כי המצב העובדתי הזה נובע מכך שרוב האוכלוסייה בישראל אכן מצויה במרכז המדינה, והמסילות הארוכות יותר עונות על הביקוש הקיים במרכז. עקרונית זה נכון, אבל תכנון כזה של תשתית מסילות הברזל איננו משרת את

יעדי התכנון הלאומי כפי שהם מופיעים בתמ"א 31, היינו פיזור אוכלוסייה וחיזוק הנגב והגליל.

הכלי השני – כביש חוצה ישראל. כביש זה אמור לקרב את הפריפריה למרכז הארץ. אבל אם להיות כנים, חובתנו לשאול שאלה פשוטה: היכן בונים את חוצה ישראל? האם התחילו אותו בבאר שבע, או אולי ביוקנעם או בגליל המערבי? התשובה, כמובן, שלילית. אנו בונים רק את 90 הקילומטרים המרכזיים של חוצה ישראל. ועל פי המשאבים המדולדלים העומדים לרשות המדינה, ספק רב אם יהיו לישראל המשאבים לדאוג לכך שחוצה ישראל יגיע גם לפריפריה. אם כך, על איזה יעדים לאומיים של פיזור האוכלוסייה אנחנו מדברים? היכן קירוב הצפון והדרום לאזור המרכז? התשובה לשאלות האלה ברורה: לא התכנון הלאומי מכריע, אלא היישום שלו על פי לחצי כוחות השוק.

כאשר בוחנים את מפת ההתיישבות לפי תכנית החלוקה ב-1947 לעומת המצב בפועל כיום בגושי ההתיישבות באזור הגליל, מקבלים תמונה קשה מאוד, המציגה בינוי שלא על פי תכנון מתארי. אם נוסף לזה את הבינוי הבלתי חוקי המתפרס מוואדי ערה צפונה, נקבל תמונה חמורה בהרבה מבחינתנו. וכאן, כמובן, חייבת להישאל השאלה: היכן התכנון הלאומי? איפה היישום שלו, אם כוונת המתכננים הייתה לחזק את הגליל. לעומת זאת, בחינה מדוקדקת של ההתפתחויות בשטח מראה שדווקא כאשר עסקנו בהחלטות נקודתיות ולא בהחלטות ברמת התכנון הלאומי – אז הצלחנו. הדוגמה הראשונה מתייחסת לבניית עיירות הפיתוח, לרבות ערד וכרמיאל. החלטה זו, שנתקבלה בשנות החמישים והשישים, לא הייתה במסגרת של תכנית מתארית לאומית, אלא הייתה החלטה נקודתית. ודווקא היא הצליחה להשפיע הרבה יותר מכל תכניות המתאר הסטטוטוריות. הדוגמה השנייה לתכנית נקודתית שהצליחה היא תכנית המצפים. האמת היא שהתכנית לא הביאה כמות גדולה של תושבים, אבל היא בכל זאת יצרה פריסה של אוכלוסייה. הדוגמה השלישית לתכנית נקודתית, שאינה לאומית ברמת התמ"א, היא תכנית ה"כוכבים". כל הבנייה במרחב התפר – כוכב יאיר, קציר, חריש, בת-חפר, צורן, צור יגאל וכדומה – הייתה פועל יוצא של החלטה נקודתית, ולא החלטה של תכנון לאומי.

אינני חולק על כך שהתכנון הלאומי חשוב. נעשה בו שימוש בכלים משוכללים, מודרניים, וכולנו אוהבים את הכלים האלה. אבל הרבה פעמים נראה לי כי התמ"א,

לא התכנון הלאומי קובע מה יקרה בשטח אלא היישום על פי לחצי כוחות השוק

**"המסקנה העגומה
מניתוח הנתונים
הדמוגרפיים
מראה כי בפועל
כבר ויתרנו על
הגליל. השאלה
החמורה הניצבת
בפני ישראל היא
מה אפשר לעשות
ברמת התכנון כדי
לתקן את
המשגה."**

תמ"א 35 למשל, היא צירוף מופלא בין ירוקים לירוקים. הירוק האחד הוא זה שאני מסכים, באופן חלקי, עם תפיסת עולמו. הירוק השני הוא היזמים השונים. כי ממה נפשך: אם יותר מ-50% מיעדי האוכלוסייה הם בתל אביב ובמחוז מרכז, מי יגיע לגליל, מי יגיע לנגב? אם "אזור החיפוש" של נתניה נפרס על חצי מעמק חפר בלב השרון, בחוף השרון – מי יגיע לכאר שבע, גם לנוכח התכנון המצוין של מטרופולין באר שבע? תכנון הוא דבר חשוב, אבל כשעל עם ישראל לבחור בין המרכז לפרiferיה, הוא בוחר במרכז. לא נראה לי שתכנון לאומי יכול לשנות את הבחירה הזו.

כדי להמחיש יותר לעומק את הבעיה, ראוי להתמקד ולהשוות בין הניתוח הדמוגרפי של תמ"א 35 לבין מה

שמתרחש בפועל במרחב הצפון. בהקשר הזה אני מודאג מאוד, ולא רק אני צריך להיות מודאג, אלא גם כל גורמי התכנון הלאומי. בחינת הדמוגרפיה בשטח מגלה כי קיימות בצפון שלוש גזרות הראויות לתשומת לב. הגזרה המרכזית (הגליל), הגזרה המערבית (עכו עד ראש הנקרה) והגזרה המזרחית (עמק הירדן, טבריה וצפונה). בגזרה המזרחית קיים רוב יהודי מוחלט – 76% אחוז, שהם 248 אלף יהודים מול 24% אחוז, שהם 79 אלף ערבים. בגזרה המרכזית קיימים רק 35% יהודים מול 65% ערבים. ובמספרים: 756 אלף ערבים מול 394 אלף יהודים. בגזרה המערבית – 85% יהודים ו-15% ערבים.

המסקנה העגומה המתבקשת, עם תכנית לאומית או בלעדית, היא כי בפועל אנחנו מוותרים, או אולי כבר ויתרנו, על הגליל. אם זה המצב – למה לנו לריב על הגליל? זו השאלה החמורה הניצבת בפנינו, וכדי לענות עליה חובתנו לבדוק היכן נכשלנו ומה אפשר לעשות כדי לתקן את המשגה. ומי שצריך לפעול לשינוי המצב הם גורמי התכנון הלאומיים.